

Notas para el estudio del Poder Legislativo como una institución política

Autor: Emmanuel Sánchez López

Institución: El Colegio de San Luis A.C.

Mesa: 163 Legislaturas y carreras políticas

Introducción

Esta ponencia es parte del proyecto de investigación doctoral del autor, el cual busca abordar la complejidad y la riqueza explicativa del funcionamiento del poder legislativo bajo una mirada neo institucional. Por tanto, este trabajo busca ofrecer una nueva mirada hacia el poder legislativo considerándolo como una institución política que asume funciones estratégicas para el sistema político, que cuenta con una serie de características fundamentales que se convierten en una especie de variables independientes y que afectan los resultados o actividades de esta entidad política y de sus miembros.

Para lograr lo anterior, esta ponencia se divide en tres apartados: el primero ofrece una serie de argumentos neo-institucionales, enfocados principalmente en el nuevo institucionalismo de elección racional, para ofrecer argumentos teóricos sobre la pertinencia de estudiar a los poderes legislativos como instituciones políticas. El segundo apartado ofrece una serie de argumentos que permiten identificar las características primordiales del legislativo para considerarlo como una institución política. Por último, el tercer apartado ofrece una serie de reflexiones y argumentos que buscan revitalizar la relevancia del legislativo dentro de las democracias, dejando un poco de lado el papel que tiene como productor del entramado institucional que rige el funcionamiento de las instituciones políticas, por lo que ofrece una serie de propuestas que pueden ser nuevas líneas de investigación para reconsiderar a esta entidad política como una parte fundamental del funcionamiento de los sistemas políticos democráticos.

1. El poder legislativo bajo la luz de la teoría neoinstitucional

El Poder Legislativo se ha identificado como una entidad política encargada de hacer y reformar las leyes (Berlín, 1997, pág. 534), al menos, esto desde una perspectiva normativa. Pero desde una perspectiva más cercana a la ciencia política y al campo de las políticas públicas, las actividades del Legislativo no se limitan solo al papel normativo, sino que en las democracias modernas se ha reconocido su relevancia debido a que representa un marco formal e informal para conocer las demandas de los ciudadanos, actores políticos o grupos de interés, como una entidad con capacidad de influir en las agendas de gobierno, como un espacio capaz de establecer canales de interlocución y negociación donde se identifican fuerzas políticas para decidir sobre asuntos públicos y políticos, además de que aprueba el presupuesto y monitorea la implementación de políticas públicas (Valencia, 2012, pág. 14).

A partir de esta conceptualización, el estudio del Poder Legislativo y de su concepción moderna se vuelve compleja, ya que no solamente sus actividades no solo se limitan al papel de la creación de normas, sino que asume funciones políticas que pueden considerarse estratégicas para el sistema político, de carácter político y de políticas públicas. Para comprender de forma más profunda y completa esas funciones políticas, que en este trabajo serán llamadas “estratégicas”, se propone analizar al Poder Legislativo desde la perspectiva neoinstitucional, en específico, catalogarla como institución política. Lo anterior, resulta pertinente para darle mayor sustento y discusión teórica a la discusión de las actividades que se realizan en esa entidad política, las cuales no solo son de carácter normativo y técnico, sino que también implican variables de carácter político.

En consecuencia, una institución política puede ser definida como una entidad jurídico, social, política capaz de tomar decisiones autorizadas, que cuenta con un conjunto de reglas y rutinas que definen los derechos y deberes básicos de los miembros internos y agentes externos, así como las relaciones, las acciones, funciones y situaciones, lo que le permite configurar o regular las ventajas y oportunidades a todos aquellos que deciden adentrarse o someterse a su estructura, donde sus principales funciones son la solución de problemas y conflictos de carácter político (Peters, 2001, págs. 304-314; March & Olsen, 1997, págs. 251-257; March & Olsen, 2008, pág. 7; Blondel, 2009, págs. 719), a partir de la promulgación de decisiones que son obligatorias para todos los miembros de la comunidad política.

Desde esta definición neoinstitucional, se puede inferir que el legislativo es una institución que emite y se regula por leyes -carácter jurídico-, que es social -por su carácter representativo de la sociedad a través de los legisladores- y política -porque en su interior confluyen organizaciones y actores políticos-; además que define los derechos y deberes que tiene un actor político, el cual no es totalmente libre cuando se adentra a ella, sino que su comportamiento y actividad política se encuentra regulada por un conjunto de reglas - Ley Orgánica y reglamentos- y estructuras, además de que recibe problemas que soluciona a partir de decisiones políticas, a través de un proceso de carácter político. Derivado de esto, se puede identificar como principales características de las instituciones políticas a: las reglas del juego que regulan su funcionamiento, procesos políticos, actores políticos - internos y externos-, estructuras y toma de decisiones de carácter político.

La pertinencia de estudiar al Legislativo como institución política desde una perspectiva neoinstitucional radica en reconocer que la ciencia política tienen sus raíces en el estudio de las instituciones [políticas]¹, lo cual ha permitido ofrecer argumentos teóricos que sustentan la relevancia de las instituciones -reglas del juego-, el cómo los actores políticos -legisladores, cabilderos, promotores de política pública, empresarios de política pública y otros- reciben influencias institucionales -tanto en sus actividades políticas cómo en sus comportamientos- y cómo influye la estructura sobre las políticas públicas y sus resultados (Peters, 2003, págs. 13-16)

La ventaja de estudiar al Legislativo desde la perspectiva neoinstitucional y de institución política radica en que se puede llegar a un nivel analítico más elevado -y profundo- si los investigadores comienzan a trabajar con las instituciones y no con las personas (Peters, 2003, pág. 207). Desde esta perspectiva, el realizar estudios legislativos enfocándose solo en los legisladores y su relación con los procesos políticos, podría dejar de lado variables muy relevantes que pueden condicionar, direccionar o constreñir los procesos políticos o las interacciones entre los actores políticos -legisladores y otros actores que se adentran al interior de los Congresos con la intención de incidir en los procesos legislativos- y, con esto, que las inferencias producidas en los estudios adolezcan de solidez

¹ Cuando dentro del texto se haga referencia al constructo instituciones [políticas], se hablará desde una perspectiva general del neoinstitucionalismo para referirse a las reglas del juego y a las entidades que se encargan de su creación o aplicación. Cuando se mencione la palabra “institución” sea en singular o plural, se dará cuenta de las reglas del juego, mientras que al evocar el concepto “institución política”, en singular o plural, se hablará en sentido general de entidades de carácter político.

explicativa. Reconociendo esto, la teoría neoinstitucional resulta pertinente, ya que en el estudio de los asuntos públicos y políticos hace énfasis en la incidencia que tienen las instituciones -como reglas del juego formales e informales- y las instituciones políticas - como entidades donde se desarrolla el proceso político- para generar explicaciones sobre cómo suceden los hechos y cómo inciden en los actores políticos-.

Reconociendo lo anterior, la apuesta de la teoría neoinstitucional es reconocer a la política no solo como una competencia racional o pura distribución temporal -de preferencias, acuerdos- que se encuentra restringida ambientalmente, sino que reconoce que lo que sucede en la política -incluido lo que se desarrolla en el Legislativo-, también se encuentra determinado por la estructura institucional en la cual ocurre (March & Olsen, 1997, págs. 62). De acuerdo con esto, los actores políticos -legisladores- no son totalmente libres en la construcción de sus preferencias o intenciones, ya que las estructuras de las instituciones políticas determinan resultados colectivos, debido a que las acciones de los actores, sus interacciones e identidades están determinadas por estructuras -reglas del juego y posiciones- por lo que los actores políticos solo pueden actuar a partir de las instituciones políticas les asignan un rol y desarrollan las funciones encomendadas (Lichbach, 2003, pág. 126) y que les son permitidas.

De acuerdo con lo anterior, el neoinstitucionalismo ayudaría a explicar el por qué los legisladores no son totalmente autónomos en sus decisiones y preferencias, sino que estas se encuentran constreñidas, por los que los resultados de su actividad al interior del Legislativo -las votaciones y dictámenes de iniciativas de Ley- no son producto de agregaciones de acciones individuales, sino que son consecuencia de preferencias individuales que están influenciadas por factores que se encuentran por encima de los actores políticos y que inciden en los procesos en los que participan y los resultados políticos, además de que esos factores no solo son relevantes para la actividad política, sino que revisten relevancia porque al interior de las instituciones políticas generan regularidades de comportamiento o estancamientos (Amenta & Ramsey, 2010, pág. 32).

Al reconocer que el factor explicativo de la actividad en el Legislativo no se reduce únicamente a la centralidad de los legisladores, la teoría neoinstitucional busca generar explicaciones que le den mayor centralidad a las instituciones -reglas- en la regulación de la vida política, ya que el funcionamiento de las instituciones -e instituciones políticas-

permite que ciertas cuestiones -temas, problemas, asuntos políticos y públicos- se vuelvan más fáciles o complicados de atender (Goodin, 2003, págs. 14, 31). Al reconocer la centralidad de las instituciones e instituciones políticas, el investigador no solo debe determinar el grado de importancia de las instituciones, sino que debe especificar que importa de ellas y cómo ejercen influencia sobre las variables dependientes (Peters, 2001, pág. 1). Aunado a lo anterior, el que la actividad política se desarrolle en espacios institucionalizados -como el Legislativo- permite sostener que la actividad política de los actores, los procesos legislativos y el comportamiento de los participante solo puede entenderse em contexto en el que las instituciones [políticas] tienen lugar, por tanto, el llamado del neoinstitucionalismo es a tener cuidado en creer que las instituciones [políticas] son neutrales a los resultados del proceso, sino lo contrario, dado que definen reglas del juego político y establecen quienes tienen acceso a los procesos y cómo lo pueden hacer (Steimo, 2015, pág. 755), los resultados del proceso legislativo deben verse como variables dependientes.

En resumen, la teoría neoinstitucional es un marco teórico útil para estudiar y comprender cómo se desarrolla el proceso legislativo, como se eligen las iniciativas que pasan de Comisiones al Pleno, para entender el comportamiento de los actores políticos - más allá de la racionalidad y el egoísmo-, el por qué unos actores sí pueden sumarse a las discusiones y otros quedan fuera, el cómo se distribuyen las posiciones en la estructura del Congreso. Por tanto, para llegar a los niveles analíticos más altos, el investigar debe determinar cómo el Legislativo se estructura como institución política, cuáles son sus componentes, la lógica en cómo se desarrolla el proceso legislativo -proceso político- y cómo inciden las reglas -formales e informales- en los resultados: las piezas legislativas.

2. Poder Legislativo como institución política: sus componentes como variables independientes

Si se reconoce que el Poder Legislativo asume funciones estratégicas de orientación política y que estas se relacionan con decisiones de carácter político -ya que son obligatorias para todos los miembros y componentes del sistema política-, regulación de conflictos políticos, y como un espacio para el desarrollo de actividades políticas, el reto del analista neoinstitucional es identificar los componentes que le permiten a aquella institución política el desarrollar sus funciones estratégicas. Para lo anterior, desde la ciencia política, se recurre a la teoría neoinstitucional para analizar a los Congresos como instituciones políticas e identificar aquellos componentes que permitan entender a los investigadores cómo funcionan realmente los procesos de toma de decisiones -proceso legislativo- al interior de los Legislativos.

Hay dos preguntas que permitirán develar los [no] misteriosos componentes de las instituciones políticas ¿Cuáles son las características que permiten identificar a las instituciones políticas como elementos centrales del sistema político? y ¿Cómo es que sus características permiten conocer los límites de la política, al menos desde el plano institucionalizado? Si se retoma la definición de institución política que se ofrece en este trabajo, se puede establecer que las características básicas de esta entidad son: a) las estructuras, b) las reglas, c) las rutinas, d) la toma de decisiones autorizadas. Adicional a esto, se agregaría una característica: la membresía de la que cuentan sus integrantes.

Dado que las instituciones políticas, tienen su base en las organizaciones, la estructura se vuelve un factor fundamental que permite que las instituciones políticas cumplan con sus funciones estratégicas. Las estructuras son relevantes debido a que definen la división del trabajo, delimitan los rangos o jerarquías -indicio de que el poder se fragmenta- y establecen las reglas del juego que regulan las posiciones que tienen las personas (Hall, 1983, pág. 53). Adicional a esto, las estructuras permiten ordenar al conjunto de interacciones pautadas y que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores (Peters, 2003, pág. 36). Para el caso del Legislativo, las estructuras se encuentran reguladas por instituciones y organigramas que permiten hacer más funcionales los procesos legislativos ya que les dan orden y estabilidad a los procesos de discusión, dictaminación y votación.

Las estructuras al interior del Legislativo, como en cualquier institución política, pueden ser formales e informales y su establecimiento está orientado a dotar de conjunto al orden de interacciones pautadas y que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores (Peters, 2003, pág. 36). Las estructuras formales, al interior del Legislativo, son fáciles de observar: a) Mesa Directiva, b) Junta de Coordinación Política, c) Comisiones Permanentes, d) Bancadas. Las estructuras a, b y d son más de carácter político y cuya función principal es la búsqueda de acuerdos y negociaciones para llegar a decisiones, mientras que su principal característica es la fragmentación del poder. Por su parte y dada su naturaleza de funciones, las Comisiones Permanentes son estructuras división de tareas -creación y reforma de leyes-, ya que se les encarga el estudio y dictaminación de las iniciativas que se reciben del Pleno. En contraste con las otras, las Comisiones tienen la cualidad de ser políticas -los actores políticos buscarán estar dentro de las comisiones que se relacionen con sus agendas y aquellas que sean más redituables en términos políticos- y técnicas -discusión y dictamen-. Por su parte, las estructuras informales no siempre son visibles o fáciles de captar por los actores ajenos a las instituciones políticas, ya que se encuentran reguladas por convenciones, acuerdos o reconocimiento al estatus político de ciertos actores.

Ahora, dado que las interacciones entre los actores no se desarrollan en espacios neutros, sino en espacios estructurados a partir de relaciones de poder, las estructuras presentan una dualidad, por un lado, constriñen las posibilidades de acción o interacción, y por otra, condiciona los comportamientos de los actores en sus distintas interacciones estratégicas, lo cual lo hace a través de la definición de criterios de membresía (Zurbriggen, págs. 74, 76). Por tanto, en las instituciones políticas los actores políticos no actúan totalmente libres, sino que su inmersión en estas entidades políticas se encuentra sujeta a reglas del juego que indican límites, regulaciones y marcos institucionales de actuación (Basabe, 2007).

La importancia de analizar las estructuras al interior de las instituciones políticas, radica en observar quienes detentan las posiciones más importantes al interior del Legislativo, es decir, la Presidencia de la Mesa Directiva, el Coordinador de una bancada, los Presidentes de Comisiones Permanentes o el Presidente de la Junta de Coordinación Política, ya que estas les otorgan ciertas ventajas o recursos estratégicos que les permitirán

posicionar sus intereses o incidir en los procesos legislativos de forma exitosa. Por tanto, debe considerarse como una variable independiente cuando los investigadores estudien desempeño legislativo, participación política de las mujeres en los congresos o carreras políticas al interior de los Congresos.

Por su parte, el segundo elemento de las instituciones políticas son las instituciones vistas como reglas del juego (Peters, 2003). Las instituciones políticas y sus reglas del juego imponen sobre los actores políticos ciertas restricciones e incentivos para lograr la cooperación, para el desarrollo de la competencia política, para coordinar acciones estratégicas, para abordar dilemas estratégicos o para establecer ciertos equilibrios - buscando ofrecer una competencia más equitativa en los procesos políticos-, por lo que se puede inferir que aquellas tienen efectos importantes sobre los resultados políticos (Ghandi & Ruiz-Fino, 2015, págs. 4-6). En el Legislativo, las principales instituciones que importan son sus leyes orgánicas y las Constituciones: establecen atribuciones, facultades y límites a la actuación de los legisladores, además de que determinan la estructura de las instituciones políticas.

Al contar con una serie de reglas del juego, las instituciones que regulan al Legislativo establecen quiénes y cómo pueden ser incluidos en los procesos políticos, lo cual ayuda a disminuir los costos de transacción, para que los actores maniobren libremente, generen acuerdos, formen coaliciones o alianzas y, de esta forma, se generen cambios en las políticas públicas (Pereira, Singh & Mueller, 2011, págs. 61, 64) o en el entramado institucional que regula el funcionamiento de los sistemas políticos. Que los legislativos cuenten con instituciones endebles, sin reglas del juego conocidas o poco respetadas por los actores políticos y de baja regulación del proceso político, aumenta la incertidumbre del proceso legislativo, los costos de transacción entre los legisladores y bancadas, lo que en conjunto crea los incentivos negativos para que los procesos legislativos se detengan, iniciativas se manden a “la congeladora” o simple y sencillamente no sean atendidos en las Comisiones permanentes.

De las reglas del juego o instituciones que regulan el Legislativo, se desprenden las otras tres características que permiten su estudio como institución política: la toma de decisiones autorizadas, las rutinas y las membresías. Respecto a las primeras, el entramado institucional establece aquellas áreas de política pública que le toca regular a los Congreso

Federales y a los de los estados subnacionales, las áreas de regulación de política pública y el proceso que se debe seguir para llegar a decisiones de carácter colectivo. Por tanto, el Legislativo se convierte en un espacio propicio para el desarrollo de los intercambios e interacciones políticas, donde las partes involucradas interactúan y llegan a decisiones autorizadas. Por un lado, los demandantes tratan de posicionar sus intereses en los proyectos políticos y de política pública que se discuten, mientras que, del lado de la oferta, las legislaturas -principalmente-, producen decisiones de política pública con retornos potenciales de información (Weingast, 1989). Esta idea de la ganancia entre demanda y la oferta, al estilo de la economía, solo puede asegurarse en instituciones políticas, ya que los acuerdos que se generan ahí -a pesar de que puedan contener elementos informales- adquieren una especie de legitimidad y, por tanto, de obligación de cumplimiento por parte de la coalición o actor ganador, para que atienda su compromiso de apoyar proyectos políticos a aquellos que le impulsaron lo propio.

En el estudio del Legislativo como institución política, de acuerdo con lo anterior, las reglas del juego se posicionan como variables independientes, ya que moldean la actuación de los actores políticos, estructuran el funcionamiento de los procesos legislativos, determinan quienes pueden participar y quienes no, establecen en que asuntos se puede legislar y en que otros están impedidos. Así, en términos generales, tendría que examinar el efecto de los diseños y entramados institucionales en los estudios legislativos relacionados con el desempeño legislativo, el cambio institucional, la participación política de las mujeres, la paridad de género, las élites legislativas, entre otros temas.

Respecto a las rutinas, este elemento del Legislativo es útil para el analista, ya que le permitirá conocer los derroteros, momentos y estructuras que permiten el funcionamiento del proceso legislativo, a fin de tener pistas sobre los momentos en los cuales una pieza legislativa se quedará paralizada, donde se potenciará, en que espacios y momentos se dan las negociaciones, entre otros. Considerar las rutinas como variables independientes es reconocer que estas no solo se sujetan a las reglamentaciones formales que rigen el funcionamiento de las instituciones políticas, sino que, al interior de estas, las reglas informales también pueden determinar que una iniciativa legislativa sea discutida “fast track” o que se quede en el limbo de la congeladora legislativa.

Por último, la membresía es otra de las características que hace distintivas a las instituciones políticas. Las personas que van a integrarse en ellas necesitan un grado de comprensión en cuanto a quiénes son aceptados como miembros o titulares de cargos -una especie de membresía-, quienes son extranjeros aceptables -es decir, quiénes pueden involucrarse en los procesos políticos a través de la aceptación de respetar reglas- y quienes pueden estar ahí como personas convenientes -es decir, actores políticos que pueden ayudar a legitimar decisiones políticas-, aunado a ellos, se necesitan normas que reglen los procesos de decisión, lo que se puede, lo que no y lo que se debe hacer, así como la posibilidad de tener reglas para cambiar las reglas (Holden, 2006, pág. 166).

Así, las reglas de membresía en las instituciones políticas no solo bastan para acreditar a los legisladores, sino para autorizar a aquellos actores políticos externos que buscan insertarse en el proceso legislativo -como participantes en algunas de sus etapas. Dado lo anterior, no solo importan las estructuras de los Legislativos, sin que también importan las instituciones que lo regulan como entidad política. Así, las reglas de los legislativos indican quienes pueden acceder al proceso político y cómo pueden interactuar, definen como se juega el proceso legislativo -tiempos, metodologías y participantes- y delimitan las características de las líneas de interacción (Ardanaz, Scartascini & Tommasi, 2010, pág. 1).

Derivado de lo anterior, las membresías sirven no solo para identificar a los legisladores como miembros del Congreso, sino también para determinar qué actores políticos externos pueden involucrarse en el proceso legislativo, ya sea como representantes de intereses -como los cabilderos-, como partes interesadas -para involucrarse en las mesas de trabajo y emitir una opinión técnica o ciudadana respecto a lo que se está discutiendo-, o como miembros de las estructuras de participación ciudadana -como lo pueden ser los observatorios legislativos que pueden servir para monitorear y evaluar la actividad de los legisladores, bancadas y comisiones-.

En suma, reconocer al Legislativo como una institución política es reconocerlo como una entidad que cuenta con una estructura que se vuelve funcional desde la dualidad política-técnica -se evita la concentración del poder en una figura o partido, a la vez que las tareas de producción y reforma de leyes se descomponen en áreas técnicas y de discusión-, como una entidad que se encuentra regulada por un entramado institucional que decide las

áreas de política pública y asuntos públicos y políticos en los cuales puede tener injerencia, así como el establecimiento de reglas de membresía que determinan quién y cómo se tiene derecho a participar en el proceso legislativo. El que los analistas e investigadores consideren estos elementos neoinstitucionalistas en sus estudios del Legislativo permitirá tener una radiografía más completa de la entidad política, así como agregar nuevas variables independientes que permitan dar explicaciones más plausibles a los fenómenos relacionados con los Congresos.

3.- La centralidad de las instituciones políticas legislativas en el sistema político

Dado que la teoría neoinstitucional hace hincapié en la naturaleza endógena y en la construcción social de las instituciones políticas (March & Olsen, 2008, pág. 4), se debe poner énfasis en el medio institucional, es decir, las características del sistema político en los cuales los legislativos desarrollan sus actividades estratégicas: sistemas políticos bipartidistas o pluripartidistas, sistemas políticos presidencialistas o parlamentarismos, con partido único, sistemas donde predomina el Ejecutivo u otros donde predomina el Legislativo, sistemas federalistas o centralistas. Esas características determinarán qué tan central, relevante o importante es la institución política legislativa, ya que determinaran en mayor o menor medida, la potencialidad de o restricción de sus actividades.

Tomando en cuenta lo anterior, es que se debe analizar la centralidad de las instituciones políticas, lo cual se realizará poniendo en el centro de la discusión las características que la institución política legislativa ha adquirido en un determinado momento, ya que las cuales ayudan a entender de forma más precisa los contornos y límites de la acción política (Duran, 2011, pág. 54). Con esto, el reto es argumentar el por qué el Poder Legislativo -Congreso, Asamblea, Parlamento- se vuelve central en los sistemas políticos, que para el contexto son los democráticos y presidenciales los que importan.

En las democracias occidentales, las legislaturas se ubican como una institución política central en el balance, distribución y relación con los poderes tradicionales del Estado, debido a que se ha posicionado como un importante contrapeso en la definición de políticas y de la acción gubernamental (Patrón, 2015, págs. 13-14). En cuanto al balance, el Legislativo se posiciona como una especie de contrapeso a las decisiones que pueda tomar el Ejecutivo en materia de asuntos públicos y políticos, ya que una de las funciones estratégicas que asume es la producción de leyes, las cuales regulan la actuación del Ejecutivo y su aparato administrativo en la atención de los asuntos públicos y políticos.

La centralidad del legislativo no solo deviene de su papel de productor de leyes para la actuación del Ejecutivo, sino que importa debido a que puede facilitar o dificultar la cooperación (en presencia o ausencia de mayorías), el compromiso político a lo largo del tiempo (al formar coaliciones o acuerdos Ejecutivo-mayorías del Congreso), lo cual puede ayudar o perjudicar la calidad de decisiones de política pública (Scartascini, Stein & Tommasi, 2010, pág. 2). Un poder legislativo funcional para el sistema político permite

generar “ganancias” en el intercambio del proceso político: ya sea desde a demanda y las preferencias y distribución de los temas a discutir, o desde la oferta, donde las legislaturas contribuyen en la producción de políticas públicas (Weingast, 1989).

La relevancia del Legislativo en el sistema político no solo se apoya en la producción de leyes, se complementa con el control parlamentario que puede ejercer contra el Ejecutivo y otros actores políticos, ya que ejerce una especie de control de las decisiones de los integrantes del Ejecutivo -desde el propio presidente hasta los titulares de la administración pública-, la cual también le permite tener cierta injerencia en el diseño o rediseño de las políticas públicas (Ramírez, 2013, pág. 19).

No solo importan para el control del Ejecutivo, sino que las instituciones políticas legislativas son relevantes debido a que pueden constituirse como mecanismos de enmienda y modificación de las iniciativas presidenciales en materia de proyectos de Ley (Vázquez, 2017). A pesar de que en la literatura sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo se ha considerado que los Congresos han fungido como “sellos de goma” (Saiegh, 2010), recientemente, al menos en el contexto mexicano, la institución política legislativa a nivel federal (Congreso de la Unión) y a nivel subnacional (Legislativos de las entidades federativas) han jugado roles más relevantes en los procesos políticos, debido a que se han manifestado un fenómeno político relacionado con el traslado del poder dominante del Ejecutivo Federal hacia el legislativo, reconociéndolo como una arena de decisión y orientación de la vida política del país (Patrón, 2019, pág. 65).

Adicional a que los legislativos se han posicionado como contrapesos al Ejecutivo y otros actores del sistema político y su identificación como una arena decisoria, se reconoce que el papel de esta institución política también estriba en su capacidad de llamar a rendir cuentas -comparecencias- a diversos titulares de organismos públicos (administración pública), políticos y de instituciones políticas (como los institutos electorales, los titulares o miembros colegiados de los organismos autónomos), su facultad para distribuir el presupuesto de egresos (una fuente de poder) y de aprobar los nombramientos que propone el Ejecutivo respecto a funcionarios públicos de alto nivel.

Un último elemento que da cuenta de la centralidad de las instituciones políticas para el sistema político tiene que ver con el desarrollo de sus funciones estratégicas y la relación que tienen para el desarrollo económico y la prosperidad de los países. Al menos,

existe cierto acuerdo entre autores como Acemoglu & Robinson (2013) & Ardanaz, Scartascini & Tommasi (2010) consideran que el desarrollo económico y social de los países depende del funcionamiento, estabilidad y continuidad de las instituciones políticas, ya que por un lado, ellas definen cómo se juega el proceso de las políticas públicas, establecen las características de las arenas de interacción donde el juego es jugado, definen quiénes pueden interactuar; mientras que por el otro lado, establecen límites a los actores políticos que buscan tomar decisiones autoritarias o a las élites que buscan manipular las reglas del juego en beneficio de unos cuantos y en detrimento de las mayorías. Por tanto, para que las instituciones políticas sigan gozando de esa centralidad, se requiere que sean independientes ante cualquiera de los poderes tradicionales del estado y desarrollen sus funciones estratégicas dentro del juego político.

Conclusiones

El observar al Poder Legislativo como una institución política permite observar las características que lo vuelven más relevante en el sistema político, lo que abona a complejizar el estudio de estas instituciones políticas considerando que su función estratégica ya no es sólo la producción del marco institucional que regula el funcionamiento del sistema político; sino que ahora al reconocerlo como una entidad política se les reconoce en funciones estratégicas dentro del proceso de la política pública, además de reconocer que es un espacio propicio para el desarrollo de los procesos políticos. Ahora, para dimensionar y agregar nuevas variables al estudio de las instituciones políticas legislativas, como analistas requerimos de observar una radiografía del poder legislativo, que nos permita identificar sus componentes y observarlos como variables independientes: a) las estructuras, b) las membresías, c) los entramados institucionales o reglas del juego que los regulan, d) las rutinas, entre otros. Una vez que el analista del legislativo tome en cuenta las anteriores variables y las ponga a prueba en sus estudios, tomaran conciencia de que los resultados en las instituciones políticas legislativas, en primera instancia, dependen de los actores que las ocupan (Tsebelis, 2006, pág. 9) y, en segunda instancia, de las propias características del legislativo que regulan, restringen, reorientan, constriñen o potencializan la actividad de los actores políticos que se adentran a ella.

Bibliografía

- Amenta, Edwin & Ramsey, Kelly (2010). Institutional theory. En Leicht, Kevin & Jenkins, J., Handbook of politics. State and society in global perspective, págs. 15-40. New York: Springer.
- Ardanaz, Martín; Scartascini, Carlos & Tommasi, Mariano (2010). Political institutions, Policymaking, and Economic Policy in Latin America. Working Paper Series: 158. Inter-American Development Bank.
- Berlín, Francisco (1997). Diccionario universal de términos parlamentarios. Ciudad de México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Blondel, Jean (2009). About Institutions, mainly, but not exclusively, Political. En Binder, Sarah; Rhodes, R. & Rockman, Bert, The Oxford Handbook of Political Institutions, págs. 716-730. New York: Oxford University Press.
- Duran, Carlos (2011). Elección racional e instituciones políticas. El antagonismo como lo ausente de la política. En Revista Enfoques: ciencia política y administración pública, núm. 14, vol. IX, págs, 53-73.
- Gandhi, Jennifer & Ruiz-Fino, Rubén (2015). Introduction. En Gandhi, Jennifer & Ruiz-Fino, Rubén (eds.), Routledge Handbook of Comparative Political Institutions, págs., 1-11. New York: Routledge.
- Goodin, Robert (2003). Teoría del diseño institucional. Madrid: Gedisa Editorial.
- Hall, Richard (1983). Organizaciones. Estructura y proceso. Madrid: Editorial Dossat. S. A.
- Holden, Matthew (2006). Exclusion, inclusión, and political Institutions. En Rhodes, R.; Binder, Sarah & Rockman, Bert; Handbook of Political Institutions, págs. 163-190. New York: Oxford University Press.
- Lichbach, Mark (2003). Is rational choice theory all of social science? University of Michigan Press.
- March, James & Olsen, Johan (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Patrón, Fernando (2015). Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y presupuestal. México: Fontamara.
- _____ (2019). Entre gobiernos unificados y divididos. El regreso de las mayorías absolutas en la Cámara de Diputados en México. En Día, Oniel;

- Góngora, Vanessa & Vilches, Miguel, Las elecciones críticas de 2018. Un balance de los procesos electorales federales y locales en México. Ciudad de México: Grañén Porrúa.
- Pereira, Carlos; Singh, Shane & Mueller, Bernardo (2011). Political Institutions, Policymaking and policy stability in Latin America. En *Latin American Politics and Society*, vol. 53, núm., 1, págs. 59-89.
- Peters, Guy (2001). Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo. En Goodin, Robert & Klingemann, Hans-Dieter, (eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política (Tomo 1)*, págs. 304-328. Madrid: Ediciones Istmo S. A.
- _____ (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Ramírez, Lucero (2013). *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Saiegh, Sebastian (2010). Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation Of Policymaking Role of Latin American Legislatures. En Scartascini, Carlos; Stein, Mariano & Tommasi, Mariano (editores), *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, And Arenas in Latin American Policymaking*, págs. 47-75. New York: Inter American Development Bank.
- Scartascini, Carlos, Stein, Ernesto & Tommasi, Mariano (2010). Political institutions, Actors, And Arenas in Latin American Policymaking. En Scartascini, Carlos, Stein, Ernesto & Tommasi, Mariano, *How democracy works. Political institutions, Actors, And Arenas in Latin American Policymaking*, págs. 1-18. Cambridge: Inter-American Development Bank; David Rockefeller Center for Latin American Studies; Harvard University.
- Steimo, Sven (2015). Institutionalism. En Wright, James, *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*, págs. 7554-7558. Elsevier.
- Tsebelis, George (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Valencia, Laura (2012). La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. En *CONfines*, vol. 8, núm. 16, págs. 11-37.

- Vázquez, Carlos (2017). La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012 (págs. 97-120). Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Weingast, Barry (1989). The Political Institutions of representative government: Legislatures. En *Journal of Institutional and theoretical Economics*, vol. 145, núm. 4, págs. 693-703.
- Zurbruggen, Cristina (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1, págs. 67-83.